

Ryszard A. Stefański

O zatrzymaniu prawa jazdy słów kilka

Palestra 29/10(334), 35-39

1985

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Ustawy nie uzyskały w Sejmie jednomyślnej aprobaty. Ustawę I uchwalił Sejm przy 2 głosach przeciwnych i 16 wstrzymujących się, a Ustawę II — przy 12 głosach przeciwnych i 11 wstrzymujących się.¹¹

¹¹ „Rzeczpospolita” — Dziennik Sejmowy. Sprawozdanie z 65 posiedzenia plenarnego Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniu 10 maja 1985 r., nr 6/85, s. 10.

RYSZARD A. STEFAŃSKI

O ZATRZYMANIU PRAWA JAZDY SŁÓW KILKA

*Ustawa z dnia 1 lutego 1983 r. — Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. Nr 6 poz. 35 *), tak jak każdy nowy akt prawny, rodzi poważne trudności interpretacyjne, zwłaszcza w tej części, w której zawiera nowe rozwiązania. Do takich zagadnień należy m.in. zatrzymanie dokumentów uprawniających do kierowania pojazdem.*

Kilka kwestii dotyczących tej problematyki mających istotne znaczenie praktyczne poruszył już J. Lewiński.¹ Dokonana przez niego wykładnia niektórych sformułowań ustawy budzi jednak wątpliwości i skłania do uwag polemicznych.

Wyjaśniając znaczenie użytego w art. 84 ust. 3 prawa o ruchu drogowym określenia „przekazuje niezwłocznie”, J. Lewiński stwierdził, że należy je rozumieć jako „przekazanie bez zwłoki po dokładnym ustaleniu, czy mamy do czynienia z wykroczeniem, czy też z przestępstwem, a w związku z tym — kto jest właściwy do wydania postanowienia o zatrzymaniu prawa jazdy” (s. 96). Z takim rozumieniem tego pojęcia należałoby się zgodzić, gdyby nie dalsza treść wyjaśnienia tego autora. „W sprawach o wykroczenia — pisze on — przekazanie prawa jazdy kolegium powinno być dokonane jednocześnie z wnioskiem o ukaranie.² Przewodniczący kolegium wydaje postanowienie o zatrzymaniu prawa jazdy do czasu uprawomocnienia się orzeczenia (art. 84 ust. 4 pkt 2). Nie może więc wydać go, jeżeli nie wszczynają jednocześnie postępowania w sprawie o wykroczenie, a ściślej mówiąc — jeżeli nie wszczął już postępowania o wykroczenie zagrożone karą dodatkową zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych, w związku z popełnieniem którego prawo jazdy zostało zatrzymane przez organ kontroli ruchu” (s. 96).

W sprawach o niektóre wykroczenia, a między innymi o określone w art. 87 k.w. (najczęściej występujące), prowadzone są czynności sprawdzające (art. 19 § 1 k.p.w.), które polegają na przesłuchiowaniu obwinionych, świadków i biegłych, zasięgnięciu opinii itp., trwające nierzadko dłuższy czas. Z reguły w sprawach o wykroczenia z art. 87 k.w. wyniki badania krwi na zawartość alkoholu załączane są do akt nie wcześniej niż po upływie 2 tygodni. Powstaje pytanie, czy przez tak długi okres

* Cytując w pracy przepisy bez podania aktu prawnego, mam na myśli tę ustawę.

¹ J. Lewiński: Prawnik odpowiada, „Zagadnienia Wykroczeń” 1984, nr 2, s. 94—102.

² Tak również W. Śliwkiewicz: Milicja komentuje nowe prawo drogowe. /13/ Zatrzymanie i cofanie praw jazdy, „Trybuna Ludu” z dnia 12 stycznia 1984 r. nr 10, wyd. 2, s. 4.

może trwać zatrzymanie fizyczne prawa jazdy. Ze względu na to, że prawo do prowadzenia pojazdów mechanicznych jest prawem podmiotowym,³ wydaje się, że jest to za długi okres, aby czekać na wydanie postanowienia o zatrzymaniu prawa jazdy.

Dotychczasowa praktyka w tej mierze nie jest jednolita. Stosowane są następujące formy:

- funkcjonariusze MO przekazują kolegium do spraw wykroczeń prawo jazdy bez notatek i protokołów użycia probierza trzeźwości,
- organy MO przekazują kolegium do spraw wykroczeń prawo jazdy wraz z wnioskiem o ukaranie dopiero po uzyskaniu wyników badania krwi na zawartość alkoholu,
- organy kontroli ruchu drogowego przekazują kolegium do spraw wykroczeń prawo jazdy wraz z notatką służbową oraz protokołem użycia probierza trzeźwości, a wnioski o ukaranie przesyłają dopiero po otrzymaniu wyników badania krwi.⁴

Wydaje się, że najwłaściwszym rozwiązaniem jest to ostatnie, ale z pewnymi modyfikacjami. Trudno bowiem aprobować stanowisko, by notatka służbowa stanowiła podstawę do podjęcia tak ważkiego rozstrzygnięcia, jakim jest zatrzymanie prawa jazdy. Pomijając już fakt, że notatka służbowa nie ma znaczenia dowodu,⁵ opieranie się na relacji w niej zawartej stanowi naruszenie zasady prawdy obiektywnej, albowiem przebieg zdarzenia może być w niej opisany w sposób subiektywny, sugerujący, że istnieją podstawy do zatrzymania prawa jazdy. Organ podejmujący tę decyzję powinien mieć możliwość zapoznania się z zebranymi dotychczas dowodami. W związku z tym w razie uzasadnionego podejrzenia, że kierujący popełnił wykroczenie, oraz biorąc nadto pod uwagę przewidywaną karę dodatkową w postaci zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych — organ kontroli ruchu drogowego powinien przekazać przewodniczącemu kolegium do spraw wykroczeń zatrzymane prawo jazdy wraz z zebranymi dowodami. Opierając się na tych materiałach, przewodniczący kolegium do spraw wykroczeń podejmuje decyzję o tym, czy zatrzymuje prawo jazdy, czy też nie. Samo wszczęcie postępowania o wykroczenie nastąpi po wpłynięciu formalnego wniosku o ukaranie.

Postępowanie w sprawie zatrzymania prawa jazdy nie ma samodzielnego bytu i zawsze stanowi fragment innego postępowania, np. postępowania przed kolegium do spraw wykroczeń. Zmierza ono przede wszystkim do zagwarantowania realizacji zasadniczego rozstrzygnięcia o przedmiocie postępowania, cel jego jest podrzędny, ma ono służebny charakter w stosunku do podstawowego celu postępowania, co w konsekwencji uzasadnia, żeby postanowienie o zatrzymaniu prawa jazdy było wydane w toczącym się postępowaniu. Trudno jednak przyjąć, aby te formalne względy były wystarczającym uzasadnieniem poważnego ograniczenia gwarancji prawa podmiotowego, jakim jest m.in. zbyt późne umożliwienie zainteresowanemu obrony swych praw (np. w drodze złożenia zażalenia). Wydaje się, że postępowanie o zatrzymanie prawa jazdy jest *sui generis* postępowaniem przed kolegium do spraw

³ Por. R.A. Stefański: Głosa do wyroku NSA z dnia 25.III.1981 r. SA 353/81, „Problemy Praworządności” 1982, nr 3, s. 76—81.

⁴ J. Kamińska: Cenna forma uklerunkowania działalności, „Zagadnienia Wykroczeń” 1984, nr 2, s. 31.

⁵ Por.: wyrok SN z dnia 26.II.1962 r. III K 1111/61, OSN PG 1962, nr 1—6, poz. 36; wyrok SN z dnia 9.II.1967 r. V KRN 501/58, „Służba MO” 1967, nr 6, s. 785; M. Cieślak, Z. Doda: Przegląd orzecznictwa Sądu Najwyższego w zakresie postępowania karnego za rok 1973, „Pałestra” 1974, nr 12, s. 70—71; T. Nowak: Procesowe znaczenie notatek urzędowych oraz pism i zapisków według postępowania karnego, ZN ASW 1978, nr 21; W. Grzeszczyk: Omówienie wyroku SN z dnia 2.II.1981 r. II KR 2/81, „Problemy Praworządności” 1981, nr 12, s. 79—80.

wykroczeń, wprowadzonym ustawą z dnia 1 lutego 1983 r. — Prawo o ruchu drogowym, które może się toczyć także przed wszczęciem postępowania w sprawie o wykroczenie. Okoliczności uzasadniające zatrzymanie prawa jazdy będą świadczyły o tym, że istnieją merytoryczne podstawy do wszczęcia postępowania w sprawie o wykroczenie, ale z przyczyn formalnych nastąpi to później.

Przeciwko uzależnianiu dopuszczalności wydania postanowienia o zatrzymaniu prawa jazdy od wszczęcia postępowania o wykroczenie przemawiają też implikacje art. 21 § 4 k.p.w. Konieczność uzupełnienia, o którym mowa w tym przepisie, nie może przecież uzasadniać odwlekania momentu wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy, czyli wydłużać okres faktycznego jego zatrzymania.

Termin, w którym organ kontroli ruchu drogowego ma obowiązek przedstawić prawo jazdy w celu zastosowania zatrzymania, został określony w sposób ogólny przy pomocy słowa „niezwłocznie”. Jest on znany również innym ustawom. Przykładowo można podać, że w ten sposób został określony np. termin przekazania prokuratorowi sprawy po przeprowadzeniu dochodzenia w niezbędnym zakresie (art. 267 k.p.k.).⁶ W literaturze podnosi się, że jest on zachowany, jeżeli czynność została dokonana najdalej w ciągu 3 dni.⁷ Wydaje się, że należałoby zalecić, aby w ciągu 3 dni od momentu zatrzymania dokumentu zostało wydane postanowienie o zatrzymaniu prawa jazdy.⁸ Dodatkowym uzasadnieniem tej sugestii jest okres ważności pokwitowania zatrzymanego prawa jazdy. Zgodnie z treścią art. 84 ust. 2 pokwitowanie zatrzymanego prawa jazdy uprawnia do kierowania pojazdem w ciągu 3 dni — z wyjątkiem gdy zatrzymanie nastąpiło ze względu na prowadzenie pojazdu w stanie nietrzeźwym albo w stanie po użyciu alkoholu lub podobnie działającego środka. Przez ten okres organ kontroli ruchu drogowego będzie mógł przedstawić organowi orzekającemu dowody wskazujące na zasadność zatrzymania.

Kolejne kontrowersje budzi twierdzenie J. Lewińskiego, że przewodniczący kolegium do spraw wykroczeń dokonuje „kontroli zatrzymania prawa jazdy przez organ kontroli ruchu, lecz wyłącznie pod kątem jego legalności” (s. 97). W postępowaniu przed kolegium do spraw wykroczeń obowiązuje zasada prawdy obiektywnej i zasad swobodnej oceny dowodów. Tym zasadom musi odpowiadać też postępowanie w kwestii zatrzymania prawa jazdy. Pierwsza zobowiązuje przewodniczącego kolegium do spraw wykroczeń do dokonywania ustaleń faktycznych, które są niezbędne do prawidłowego rozstrzygnięcia, druga zaś daje przewodniczącemu możliwość swobodnej oceny wiarygodności i mocy dowodów, opartej na wszechstronnym rozważeniu zebranego materiału (art. 34 § 1 k.p.w.). Przewodniczący kolegium do spraw wykroczeń obowiązany jest zbadać, czy istotnie zachodzą przesłanki do zatrzymania prawa jazdy, a więc musi wkraczać w ocenę faktów. Nie można zatem ograniczać jego kompetencji do oceny tylko legalności zatrzymania prawa jazdy. Ponadto działa on jako organ pierwszej instancji, występuje w charakterze organu orzekającego, a nie kontrolnego, i to o wąskim zakresie kontroli. O tym, że organ ten działa w takim właśnie charakterze, świadczy najlepiej to, że zgodnie z treścią art. 84 ust. 5 na postanowienie o zatrzymaniu prawa jazdy przysługuje zażalenie. Gdyby organ ten występował jako druga instancja, to ustawodawca mógłby ograniczyć jego uprawnienia tylko do kontroli legalności. W prawie o ruchu drogowym takiej wzmianki jednak nie ma.

⁶ Por. art. 206 § 3, 207, 213, 269 § 1, 270, 276 § 2, 279, 355, 359 k.p.k.

⁷ K. Marszał: Przebieg procesu karnego, wyd. II, Katowice 1982, s. 38.

⁸ Odstępuję więc od poglądu, że termin ten powinien wynosić 7 dni (por. R.A. Stefański: Zatrzymanie dokumentów uprawniających do prowadzenia pojazdów w ustawie-Prawo o ruchu drogowym, „Nowe Prawo” 1984, nr 3, s. 43).

Z rozważań J. Lewińskiego na temat postępowania zażaleniewego uwagi polemiczne wywołuje twierdzenie, że kontrola organu drugiej instancji dotycząca postanowienia o zatrzymaniu prawa jazdy ograniczona jest wyłącznie do badania zasadności zatrzymania pod kątem jego legalności (s. 88—89). W istocie takie stanowisko Lewińskiego należałoby odczytać jako uznające, że kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia przyjął model kasacyjny kontroli procesowej orzeczeń, który charakteryzuje się możliwością dokonywania kontroli tylko co do kwestii obrazy przepisów prawa materialnego lub procesowego, gdy tymczasem kodeks ten opiera się na systemie rewizyjnym, dopuszczającym możliwość dokonywania kontroli zarówno prawnej jak i merytorycznej. Organ odwoławczy może wdawać się w ocenę dowodów i sam czynić własne ustalenia.⁹ Gdyby tak było, jak twierdzi J. Lewiński, to ustawodawca w prawie o ruchu drogowym powiedziałby to wyraźnie, tak jak uczynił to np. w stosunku do decyzji administracyjnych podlegających kontroli sądu administracyjnego (art. 196 § 1 k.p.a.). W istocie przewodniczący kolegium II instancji ocenia też zasadność zaskarżonego postanowienia, a więc trafność stanowiących jego podstawę ustaleń faktycznych.

Trudno też aprobować twierdzenie J. Lewińskiego, iż „nie wydaje się (...) możliwe podnoszenie w zażaleniu, że przewodniczący kolegium wydał postanowienie o zatrzymaniu prawa jazdy w sytuacji, gdy organ kontroli ruchu dokonał zatrzymania nie mając podstawy do uznania, iż zachodzi uzasadnione podejrzenie, że kierujący popełnił wykroczenie zagrożone karą dodatkową zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych” (s. 99). Nie stoi temu na przeszkodzie, moim zdaniem, fakt wszczęcia postępowania o wykroczenie zagrożone karą dodatkową zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych, gdyż postępowanie w sprawach o wykroczenia zmierza między innymi do ustalenia, czy wykroczenie zostało rzeczywiście popełnione.¹⁰ Zatrzymanie prawa jazdy musi być uzasadnione nie tylko przesłankami formalnymi, ale i materialnymi. Z istoty zażalenia jako środka odwoławczego wynika następnie, że podstawą jego może być naruszenie prawa żalącego się i że może on wskazywać na te uchybienia organu orzekającego (obraza prawa materialnego lub procesowego, błędna ocena okoliczności faktycznych), które jego zdaniem doprowadziły do wydania niesłusznego postanowienia.

Nie sposób również podzielić poglądu J. Lewińskiego, że w wypadku gdy zażalenie kwestionuje celowość zatrzymania prawa jazdy, przewodniczący kolegium odmawia jego przyjęcia (s. 99). Nawet zakładając, że wymieniony autor ma rację co do tego, iż podstawą zaskarżenia może być wyłącznie zarzut braku podstawy prawnej do zatrzymania prawa jazdy, w żadnym razie nie można się zgodzić z sugestią, że jeżeli zażalenie kwestionuje celowość zatrzymania, to przewodniczący nie może mu nadać dalszego biegu. W myśl art. 78 pkt 1 k.p.w. przewodniczący kolegium odmawia jego przyjęcia, jeżeli zostało wniesione po terminie lub przez osobę nieuprawnioną albo jeżeli jest ono niedopuszczalne z mocy ustawy. J. Lewiński chyba uważa, że zażalenie kwestionujące celowość zatrzymania prawa jazdy jest niedopuszczalne z mocy prawa (s. 100). Jednakże tak wcale nie jest, gdyż prawo o ruchu drogowym takiego ograniczenia nie zawiera. Ponadto kontrola środka zaskarżenia przeprowadzana przez przewodniczącego kolegium do spraw wykroczeń na podstawie art. 78 k.p.w. jest kontrolą wstępną i jest ona dokonywana z punktu widzenia spełnienia

⁹ M. Siewierski, J. Lewiński, Z. Leoński, J. Gościński: Komentarz do kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia oraz do ustawy o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń, Warszawa 1979, s. 122.

¹⁰ M. Olszewski: Ustrojowe i procesowe zasady orzecznictwa w sprawach o wykroczenia, Warszawa 1978, s. 72.

wymagań formalnych.¹¹ Badanie podstawy zaskarżenia wkraczałoby już w ocenę merytoryczną zasadności zażalenia, co nie mieści się w granicach uprawnień przewodniczącego wpływających z art. 78 k.p.w.

Analizując rodzaje postanowień wydawanych przez przewodniczącego kolegium do spraw wykroczeń drugiej instancji, J. Lewiński dochodzi do wniosku, że w wyniku rozpoznania zażalenia na postanowienie o zatrzymaniu prawa jazdy przewodniczący ten wydaje postanowienie o utrzymaniu w mocy zaskarżonego postanowienia albo postanowienie o jego uchyleniu (s. 100). Tym samym J. Lewiński neguje możliwość uchylenia postanowienia i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania. Trudno z tym stanowiskiem się zgodzić. Wynika ono zapewne z faktu, że przepisy kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia *explicite* zagadnienia tego nie regulują. Kodeks ten nie zawiera ogólnych przepisów co do postępowania w trybie zażaleniovym, lecz tylko przepisy szczegółowe, w których wykazano postanowienia zaskarżalne, osoby uprawnione do wniesienia zażalenia, organ, który je rozpoznaje, oraz to, jakimi rozstrzygnięciami może się zakończyć rozpoznanie zażalenia. Ze zrozumiałych względów danych tych w zakresie zatrzymania prawa jazdy nie zawiera kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, ustawodawca zaś w art. 84 ust. 5 prawa o ruchu drogowym, dopuszczającym zażalenie na postanowienie przewodniczącego kolegium do spraw wykroczeń, kwestie te pominął milczeniem.

Wobec nieuregulowania rodzajów rozstrzygnięć zapadających w trybie zażaleniovym dotyczącym zatrzymania prawa jazdy, trudno byłoby aprobować stanowisko, że organ odwoławczy nie może podjąć żadnej decyzji: ani uchylić postanowienia, ani zmienić go, ani utrzymać w mocy. Mamy tu do czynienia z luką prawną, którą trzeba uzupełnić. Wydaje się, że zaradzić tej luce konstrukcyjnej można przez zastosowanie *per analogiam* uregulowań zawartych w dziale VIII k.p.w. Najwłaściwszy byłby tu przepis art. 84 k.p.w. Wprawdzie dotyczy on merytorycznego rozstrzygnięcia, a postanowienie o zatrzymaniu prawa jazdy nie jest orzeczeniem *in merito*, jednakże za jego odpowiednim stosowaniem przemawia charakter podmiotowy prawa do prowadzenia pojazdów mechanicznych. Zatrzymanie prawa jazdy, jako wkraczające w sferę wolności obywatelskiej, musi być regulowane takimi normami procesowymi, które stwarzają należyłą gwarancję przestrzegania praw obywatelskich. W związku z tym przewodniczący kolegium drugiej instancji może:

1. utrzymać w mocy postanowienie wydane przez przewodniczącego kolegium pierwszej instancji,
2. uchylić i zmienić w całości lub w części postanowienie przewodniczącego kolegium pierwszej instancji,
3. uchylić postanowienie i przekazać sprawę przewodniczącemu kolegium pierwszej instancji do ponownego rozpoznania.

To ostatnie rozstrzygnięcie może mieć miejsce wtedy, gdy zebrane przez przewodniczącego kolegium pierwszej instancji dowody będą niepełne i nie będą dawać podstawy do zajęcia jakiegokolwiek stanowiska co do zatrzymania prawa jazdy albo też gdy będą istnieć takie naruszenia przepisów postępowania w sprawach o wykroczenia, które muszą powodować uchylenie postanowienia mimo podstaw do zatrzymania prawa jazdy (np. zaskarżone postanowienie wydał przewodniczący kolegium podlegający wyłączeniu z mocy prawa — art. 18 § 1 k.p.w.).¹²

Po uchyleniu postanowienia i przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania sprawa wraca do punktu wyjściowego: trwa dalej zatrzymanie fizyczne.

¹¹ A. Wierciński: Kontrola procesowa rozstrzygnięć w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, Poznań 1981, s. 89.

¹² A. Wierciński: op. cit., s. 131.